Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

# 34 358 (R2065) Wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd

**Nr. 3** 

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### Algemeen

### 1. Inleiding

Dit voorstel van Rijkswet strekt tot wijziging van de Paspoortwet teneinde daarin een aantal onderwerpen te regelen die samenhangen met het uitreisverbod dat is opgenomen in het wetsvoorstel inzake de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (hierna: Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding) en dat voortvloeit uit het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme[1] (hierna: het actieprogramma). Het voorstel wordt ingediend mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie.

De wijzigingen behelzen het van rechtswege vervallen van het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart (hierna: NIK) van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, het toevoegen van een weigeringsgrond om aan deze personen geen nieuw paspoort of NIK te hoeven verstrekken en het op aanvraag verstrekken van een vervangende identiteitskaart.

### 2. Aanleiding

Het mondiaal jihadisme vormt een substantiële bedreiging voor de stabiliteit en voor de nationale veiligheid van Nederland en de internationale veiligheid. De opmars van ISIS in Irak en Syrië vormt een destabiliserende factor, zowel op regionaal als mondiaal niveau. Deze internationale ontwikkelingen hebben hun weerslag op Nederland. Enerzijds doordat uit Nederland afkomstige jihadisten aansluiting zoeken bij internationale terroristische organisaties, anderzijds doordat aanhangers van het mondiaal jihadisme zich ook in ons land openlijk manifesteren. Recente aanslagen, waaronder die in België, Canada,

[1] Kamerstukken II 2013/14, 29 745, nr. 253.

kst-34358-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Denemarken en Frankrijk[2], tonen het gebruik van geweld door jihadisten op westers grondgebied.

Om de dreiging die uitgaat van het mondiale jihadisme te kunnen reduceren, hebben de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 29 augustus 2014 het actieprogramma vastgesteld. Het actieprogramma beschrijft een combinatie van repressieve en preventieve maatregelen waarmee overheid en maatschappelijke partners (samen)werken aan een weerbare samenleving, die in staat is de verhoogde dreiging nu en in de toekomst het hoofd te bieden, en processen die leiden tot radicalisering en spanningen te voorkomen. Ook wordt in het actieprogramma aangegeven welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de rechtsstaat te versterken en een gezamenlijke alliantie te smeden tegen terrorisme en haat in onze samenleving.

Ter uitwerking van een aantal maatregelen uit het actieprogramma is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding opgesteld, waarin de volgende preventieve bestuurlijke maatregelen zijn opgenomen: een periodieke meldplicht, een gebiedsverbod, een contactverbod, de bevoegdheid om vergunningen en subsidies te weigeren of in te trekken, en een uitreisverbod.

Deze laatste maatregel betreft een door de Minister van Veiligheid en Justitie op te leggen uitreisverbod aan personen ten aanzien van wie het gegronde vermoeden bestaat dat zij zich buiten het Schengengebied zullen begeven om zich daar aan te sluiten bij een organisatie die is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

Sinds 2013 is er een trend waar te nemen van uitreis vanuit Nederland richting jihadistische strijdgebieden. Tot 1 november 2015 zijn ongeveer 220 personen uitgereisd naar Syrië en Irak om zich aan te sluiten bij terroristische organisaties als ISIS en Jabhat al Nusra, training te ondergaan of gewapende strijd te leveren of deze te ondersteunen; circa 40 personen die zijn uitgereisd, zijn teruggekeerd naar Nederland.

Het uitreizen met de intentie om zich bij terroristische groeperingen aan te sluiten, training te ondergaan of gewapende strijd te leveren, vormt een substantiële bedreiging voor de rechten en vrijheden van personen in de desbetreffende landen tegen wie deze strijdhandelingen zijn gericht. Zoals blijkt uit rapporten van verschillende mensenrechtenorganisaties maken strijders in deze gebieden zich veelvuldig schuldig aan mensenrechtenschendingen.

Personen die uitreizen om zich aan te sluiten bij een aangewezen terroristische organisatie, streven hiermee naar het actief ondersteunen van groeperingen die zich ter plaatse schuldig maken aan misdrijven en die de intentie en potentie hebben tot het plegen van aanslagen tegen westerse belangen, zowel in de regio als in westerse landen, waaronder ook Nederland. Iedereen die zich bij een dergelijke organisatie aansluit, vormt daarmee een werkelijke en actuele dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid. Dit geldt niet alleen voor personen die actief deelnemen aan de gewapende strijd en/of persoonlijk betrokken zijn bij

[2] De aanslag in het Joods museum in Brussel op 24 mei 2014, de aanslag in het parlementsgebouw in Ottawa op 22 oktober 2014, de aanslag op de uitgever van een satirisch weekblad in Parijs op 7 januari 2015, de gijzeling in een koosjere supermarkt in Parijs op 9 januari 2015, de aanslag op een Zweedse cartoonist in Kopenhagen op 14 februari 2015 en de aanslagen in Parijs op onder andere Stade de France en concertzaal Bataclan op 13 november 2015.

misdrijven, maar ook voor personen die hieraan praktische ondersteuning bieden, onder wie ook vrouwen. Alleen al de aanwezigheid van uit Nederland afkomstige personen bij dergelijke groeperingen kan leiden tot een toenemende aandacht voor en gerichtheid op Nederland binnen deze organisaties (een «verhoogd profiel» van Nederland). Maar ook doordat uit Nederland afkomstige personen kennis van de Nederlandse maatschappij met zich mee brengen, verkrijgt de terroristische groepering bovendien concrete informatie die kan bijdragen aan (succesvolle) aanslagplanning tegen Nederland. Tevens kunnen uit Nederland afkomstige personen die contacten onderhouden met sympathisanten die in Nederland verblijven, een rol spelen in het inspireren tot of aansturen van aanslagplanning in Nederland. Daarnaast kunnen zij door hun «voorbeeldfunctie» een rol spelen in de radicalisering en rekrutering van in Nederland verblijvende potentiële uitreizigers. Daarmee vormen personen die uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie vanaf het moment van uitreis een actueel en direct gevaar voor de Nederlandse nationale veiligheid.

De regering wil daarom de uitreis vanuit Nederland naar terroristische strijdgebieden verhinderen; enerzijds door het opleggen van een uitreisverbod aan die personen ten aanzien van wie het gegronde vermoeden bestaat dat zij zullen uitreizen om zich bij de hiervoor genoemde organisaties aan te sluiten, anderzijds door van deze personen het paspoort en de NIK te laten vervallen.

Hiermee wordt invulling gegeven aan de internationale verplichting, die voortvloeit uit resolutie 2178, die op 24 september 2014 unaniem is aangenomen door de VN Veiligheidsraad. In de resolutie worden VN-lidstaten opgeroepen om het uitreizen van zogenoemde buitenlandse terroristische strijders zo veel mogelijk te beperken. VN-lidstaten dienen het werven, organiseren, vervoeren of uitrusten van individuen die naar een ander land uitreizen met als doel het voorbereiden, plannen, deelnemen aan of plegen van terroristische activiteiten of het geven of ondergaan van terroristische training, te voorkomen en tegen te gaan.

## 3. Noodzaak voor aanvullende maatregelen

Met het invoeren van het uitreisverbod, zoals dat is opgenomen in de Tijdelijke wet maatregelen terrorismebestrijding, ontstaat ook de noodzaak om de Paspoortwet te wijzigen teneinde de reisdocumenten van betrokkenen van rechtswege te laten vervallen. De redenen hiervoor zijn tweeledig: enerzijds wint het uitreisverbod hiermee aanzienlijk aan effectiviteit, anderzijds dient te worden voorkomen dat er straks verschillende instanties afzonderlijk van elkaar moeten oordelen over de noodzaak om iemand in zijn of haar bewegingsvrijheid te beperken.

### *3.1 Versterking handhaving uitreisverbod*

De route van uitgereisde jihadisten naar de jihadistische strijdgebieden loopt veelal via Turkije. Vandaar uit kan men vaak zonder reisdocument (illegaal) de grens met Irak en Syrië oversteken. Bij de huidige maatregelen die op grond van de Paspoortwet kunnen worden genomen om het paspoort van betrokkene vervallen te verklaren of te weigeren[3], blijft het voor betrokkene mogelijk om met andere reisdocumenten, zoals de NIK en een reisdocument van het land van de tweede nationaliteit, naar Turkije te reizen om vandaar de grens naar de strijdgebieden over te steken. Het uitreisverbod, zoals dat is opgenomen in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, betekent een versterking van de

[3] Het betreft in dit geval artikel 23 van de Paspoortwet.

mogelijkheden om betrokkenen het uitreizen naar strijdgebieden te verhinderen.
Een garantie dat hiermee in alle gevallen zal worden voorkomen dat jihadisten naar strijdgebieden uitreizen, is echter niet te geven. Dit heeft onder meer te maken met de eisen die op grond van het EU-recht gelden ten aanzien van de grenscontroles. De wijze waarop de grenscontroles aan de Schengenbuitengrenzen dienen te worden uitgevoerd is geregeld in artikel 7 van verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (de Schengengrenscode) en nader uitgewerkt in het Schengenhandboek.

Op grond van artikel 7, tweede lid, van de Schengengrenscode dienen personen op wie het recht van vrij verkeer van personen van toepassing is, bij zowel in- als uitreis bij de grensdoorlaatpost te worden onderworpen aan een minimale controle tot vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten. Deze minimale controle bestaat uit een eenvoudig en snel onderzoek, voor zover opportuun met gebruikmaking van technische voorzieningen en door raadpleging, in de desbetreffende databanken, van informatie die uitsluitend betrekking heeft op gestolen, ontvreemde, verloren of ongeldig gemaakte documenten, naar de geldigheid van het document dat de rechtmatige houder recht van grensoverschrijding geeft en naar eventuele tekenen van namaak of vervalsing. Deze minimale controle is de regel voor personen op wie het vrije verkeer van toepassing is. Documenten kunnen worden gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem (SIS-II) en de Stolen and Lost Travel Documents database van Interpol (hierna: het SLTD). Deze systemen mogen worden ingezet bij het uitvoeren van de documentcontrole.

Bij de minimale controle van personen die het vrije verkeer genieten, kunnen daarnaast de grenswachters evenwel op *niet-systematische* basis nationale en Europese databanken met persoonsgegevens raadplegen om zich ervan te vergewissen dat de betrokkene geen reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de internationale betrekkingen van de lidstaten dan wel een gevaar voor de volksgezondheid vormt.
Een database die geraadpleegd mag worden is, onder andere, het SIS-II. Personen die het vrije verkeer genieten, mogen echter niet op systematische basis worden gecontroleerd[4]. Een signalering van de persoon in het SIS-II kan dus ongezien blijven. Daarmee bestaat een gerede kans dat bij de grenscontrole aan de Schengenbuitengrens niet wordt vastgesteld dat aan betrokkene een uitreisverbod is opgelegd wanneer betrokkene met zijn nog niet vervallen verklaarde paspoort of met zijn NIK, die niet vervallen kan worden verklaard, kan reizen.

Personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd kunnen uitsluitend worden gesignaleerd in het SIS-II op basis van artikel 36 van het Besluit SIS-II.[5] Dit betekent dat zij gesignaleerd worden voor discrete of onopvallende controle. Dat beperkt de opvolging door de grenswachter die de controle uitvoert; het staande houden van een persoon is bijvoorbeeld niet mogelijk. Aanhouding mag namelijk enkel geschieden na een uitvaardiging van een Europees Arrestatiebevel door een officier van justitie, en betrokkene is op het moment van controle aan de grens nog niet in overtreding van het uitreisverbod. Het is binnen de huidige wettelijke kaders en toepassing van het SIS-II niet mogelijk een persoon

---

[4] Verordening (EG) Nr. 562/2006, artikel 7.
[5] Besluit 2007/533/JBZ van de raad van 12 juni 2007, betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS-II).

met een uitreisverbod op andere wijze te signaleren dan op basis van artikel 36. Nederland zal daarom, net als bij de signalering van jihadgangers, bij de signalering onder artikel 36 een specifieke instructie moeten opnemen die indiceert welke opvolging gegeven moet worden.

Aanvullende mogelijkheden ten aanzien van het signaleren van potentiële uitreizigers moeten op Europees niveau worden vastgesteld. Het kabinet zet zich momenteel actief in op EU-niveau om aandacht te vragen voor de problematiek rond uitreizigers en zoekt samen met gelijkgestemde landen naar een oplossing.

Om het uitreisverbod effectiever te kunnen handhaven is het dan ook noodzakelijk om de Nederlandse reisdocumenten (inclusief NIK) van betrokkene te laten vervallen vanaf het moment dat aan betrokkene een uitreisverbod is opgelegd en betrokkene te verplichten om de documenten in te leveren bij de bevoegde instanties. Hiermee wordt het voor betrokkene aanzienlijk lastiger om met een Nederlands paspoort of NIK naar de jihadistische strijdgebieden te reizen. Daarnaast is het voor de handhaving van het uitreisverbod ook essentieel om de signalering van reisdocumenten en de persoon te verzekeren.

*3.2 Twee aparte procedures*

Wanneer de mogelijkheid van het opleggen van een uitreisverbod wordt ingevoerd, zouden zonder deze wijziging van de Paspoortwet twee aparte procedures moeten worden doorlopen om betrokkene te beletten uit te reizen naar strijdgebieden om zich daar bij een terroristische organisatie aan te sluiten. Enerzijds zal een uitreisverbod worden opgelegd door de Minister van Veiligheid en Justitie, maar daarnaast zal ook door de paspoortuitgevende autoriteit[6] het besluit moeten worden genomen om het paspoort van betrokkene vervallen te verklaren en zal een eventueel verzoek voor het verstrekken van een nieuw paspoort moeten worden geweigerd.

[6] Dit zal in de meeste gevallen de burgemeester zijn van de gemeente waar betrokkene met een adres in de basisregistratie personen staat ingeschreven.

Deze twee aparte procedures kunnen schematisch als volgt worden weergegeven:

| | Uitreisverbod | Vervallen verklaren paspoort |
|---|---|---|
| Bevoegd gezag | Minister van Veiligheid en Justitie | Paspoortuitgevende instantie (meestal burgemeester van woonplaats betrokkene) |
| Grond | Gegronde vermoeden dat betrokkene zich buiten dit grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.[1] | – Gegronde vermoeden dat degene ten aanzien van wie in buitengewone omstandigheden krachtens de wet of landsverordening een verbod geldt het land te verlaten, dit verbod zal overtreden[2], of<br>– Gegronde vermoeden dat betrokkene buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden[3] |
| Rechtsbescherming | Rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter | Vooraf:<br>«Overeenstemmingsprocedure» op grond van artikel 44, vierde lid, van de Paspoortwet<br>Achteraf:<br>bezwaar bij de paspoortuitgevende instantie (meestal burgemeester van woonplaats betrokkene) en vervolgens eventueel beroep bij de bestuursrechter |

[1] Artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.
[2] Artikel 21 van de Paspoortwet.
[3] Artikel 23 van de Paspoortwet.

Hoewel beide maatregelen hetzelfde doel nastreven, te weten het voorkomen dat betrokkene uitreist om zich in het buitenland aan te sluiten bij een terroristische organisatie, en de maatregelen zullen zijn gebaseerd op dezelfde feiten, zullen beide bestuursorganen in aparte procedures moeten oordelen of deze feiten een gegrond vermoeden opleveren dat betrokkene met deze intenties zal uitreizen.

In het kader van beide afzonderlijke procedures zullen dezelfde afwegingen moeten worden gemaakt, en zullen de noodzaak en proportionaliteit van de te nemen maatregel moeten worden afgewogen en moeten worden gemotiveerd. Zowel de Minister van Veiligheid en Justitie als de tot uitgifte bevoegde autoriteit hebben een zekere mate van beoordelingsvrijheid om al dan niet te besluiten een uitreisverbod op te leggen respectievelijk om het paspoort vervallen te verklaren.
Tegen elk besluit kan afzonderlijk worden geageerd bij de bestuursrechter, hoewel in het geval van het weigeren of vervallen verklaren van het reisdocument pas nadat de bezwaarprocedure is doorlopen.

Bij het besluit tot het opleggen van het uitreisverbod op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding vindt reeds een beoordeling plaats of de feiten een gegrond vermoeden opleveren dat betrokkene zal uitreizen met de intentie om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. Bij dat besluit dienen tevens de noodzaak en proportionaliteit van de inperking van de bewegingsvrijheid van betrokkene te worden beoordeeld en gemotiveerd. Bovendien staat tegen dit besluit rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter.
De regering is daarom van mening dat de afzonderlijke afweging bij het vervallen verklaren van het reisdocument van betrokkene, zoals die voortvloeit uit de Paspoortwet, in dit geval achterwege kan blijven, omdat reeds een integrale afweging heeft plaatsgevonden bij het opleggen van het uitreisverbod.

Hiermee wordt voorkomen dat afzonderlijk naast elkaar twee aparte procedures moeten worden doorlopen om de uitreis van jihadisten te verhinderen. Met de rechtsfiguur, waarbij het desbetreffende reisdocument van betrokkene van rechtswege vervalt, wordt de beoordeling van de redenen die tot het vervallen van een reisdocument leiden, gelegd bij de autoriteit die voor de desbetreffende beslissing de meest aangewezene is, in dit geval de Minister van Veiligheid en Justitie.

## 4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

*4.1 Verval van rechtswege*

Teneinde te voorkomen dat personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd met hun Nederlandse reisdocument, inclusief de NIK, kunnen blijven reizen totdat een beslissing is genomen over het al dan niet vervallen verklaren van hun reisdocument, wordt in dit voorstel van Rijkswet geregeld dat deze reisdocumenten van rechtswege vervallen zodra een uitreisverbod is opgelegd op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Daartoe wordt aan artikel 47 van de Paspoortwet, waarin de gronden tot verval van rechtswege staan opgesomd, een opgelegd uitreisverbod op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding als nieuwe grond voor het van rechtswege vervallen van reisdocumenten toegevoegd.

Alvorens een uitreisverbod op te leggen, overlegt de Minister van Veiligheid en Justitie met de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft, tenzij de spoedeisendheid van de situatie daaraan in de weg staat. In dat geval informeert de Minister van Veiligheid en Justitie deze burgemeester hierover onverwijld.

Reisdocumenten die van rechtswege zijn vervallen, moeten op grond van artikel 56 van de Paspoortwet door de houder worden ingeleverd bij een tot inhouding bevoegde autoriteit. Bij het opleggen van het uitreisverbod zal hiervan aan betrokkene mededeling worden gedaan.

Tegelijkertijd met het van rechtswege vervallen van de reisdocumenten worden de desbetreffende documentnummers opgenomen in het zogenaamde Basisregister. Dit register van documenten die niet in omloop mogen zijn, wordt doorgeleid naar zowel het SIS-II als het SLTD, die bij de uitreis van personen die op basis van het Gemeenschapsrecht onder het vrij verkeer van personen vallen, op systematische basis kan worden geraadpleegd.

Bovendien kan het SLTD, in tegenstelling tot het SIS-II, ook buiten het Schengengebied worden geraadpleegd, bijvoorbeeld door de Turkse autoriteiten bij de inreis. Dus ook als betrokkene nog in het bezit is van het vervallen document, is hierdoor de kans substantieel dat betrokkene bij een grensoverschrijding het verder reizen onmogelijk wordt gemaakt, omdat hij niet beschikt over een geldig Nederlands reisdocument.

*4.2 Weigeren afgifte nieuwe reisdocumenten*

Het van rechtswege vervallen van een reisdocument heeft slechts betrekking op het document dat van rechtswege vervalt. Met het vervallen van het reisdocument zou dus nog steeds aanspraak kunnen worden gemaakt op een nieuw reisdocument. Dat is onwenselijk; immers, voorkomen moet worden dat degene aan wie een uitreisverbod is

opgelegd een nieuw reisdocument kan aanvragen waarmee naar een terroristisch strijdgebied kan worden uitgereisd.

Naast het van rechtswege vervallen van reisdocumenten, waaronder de NIK, wordt in dit voorstel van Rijkswet daarom tevens geregeld dat aan personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, het afgeven van nieuwe reisdocumenten of een nieuwe NIK wordt geweigerd.

*4.3 Vervangende identiteitskaart*

*4.3.1 Identificatieplicht*

In Nederland geldt in een aantal gevallen een wettelijke identificatieplicht. Zo kunnen bepaalde toezichthouders op straat om een identiteitsbewijs vragen en moeten werkgevers de identiteit van hun werknemers controleren. Ook geldt er een identificatieplicht in de zorg en is een identiteitsbewijs nodig voor de identificatie van verdachten voor strafrechtelijke handhaving.
In de Wet op de identificatieplicht (hierna WID) is geregeld met welke documenten personen zich in Nederland kunnen identificeren. In de WID zijn onder andere het Nederlandse paspoort en de NIK aangewezen als document waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld. Met het van rechtswege vervallen van de reisdocumenten en de NIK van degene aan wie een uitreisverbod is opgelegd, komt voor de desbetreffende persoon ook de mogelijkheid te vervallen om zich met deze documenten te identificeren in die gevallen dat de wet dat voorschrijft.

In veel gevallen zal betrokkene zich ook met een ander identiteitsbewijs kunnen identificeren, zoals bijvoorbeeld een rijbewijs[7].
Deze documenten zijn in artikel 1, eerste lid, vierde onderdeel, van de WID aangewezen als documenten waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld.

Een deel van de personen die een uitreisverbod krijgt opgelegd, en van wie op grond daarvan het paspoort en de NIK van rechtswege vervallen, zal beschikken over een rijbewijs en zal zich daarmee kunnen identificeren binnen Nederland. Er zijn echter ook personen die niet over een rijbewijs beschikken. Bovendien kan iemand zich niet in alle gevallen waarin een identificatieplicht geldt met een rijbewijs identificeren, omdat op het rijbewijs de nationaliteit en verblijfstatus van de houder niet staan vermeld.[8] Ook wanneer iemand zich buiten Nederland begeeft, zal hij zich veelal niet met een rijbewijs kunnen identificeren.

Omdat zij zich toch moeten kunnen identificeren, is in dit voorstel bepaald dat aan deze personen desgevraagd een vervangende identiteitskaart kan worden verstrekt. De vervangende identiteitskaart wordt aangewezen als een geldig identiteitsbewijs op grond van de WID (artikel V).

*4.3.2 Kenmerken vervangende identiteitskaart*

Het vervangende identiteitsbewijs is uitdrukkelijk niet bedoeld om mee te reizen buiten het Schengengebied. Aan betrokkene is immers een verbod opgelegd om zich buiten het Schengengebied te begeven. Het vervan-

---

[7] Er zijn in Nederland ongeveer 11 miljoen rijbewijzen in omloop.

[8] Dit is onder meer het geval bij het indiensttreden bij een nieuwe werkgever, bij inschrijving bij een opleiding en bij het aanvragen van een uitkering. Zie voor een uitgebreide toelichting: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/paspoort-en-identificatie/documenten-en-publicaties/brochures/2011/10/17/identificatieplicht.html.

gende identiteitsdocument dient wat betreft uiterlijk dan ook zodanig af te wijken van een NIK dat bij de grenscontrole relatief eenvoudig bij visuele inspectie (en dus zonder het raadplegen van databases met persoonsgegevens) kan worden geconstateerd dat betrokkene met dit document niet buiten het Schengengebied mag reizen. Anderzijds is het wenselijk de vervangende identiteitskaart zodanig vorm te geven dat betrokkene in Nederland zonder problemen aan zijn identificatieplicht kan voldoen en de kaart dus geaccepteerd wordt in het maatschappelijk verkeer. Omdat de kaart in de WID wordt aangewezen als een officieel identiteitsdocument, dient de kaart bovendien niet eenvoudig na te maken te zijn.

Voor het model van de vervangende identiteitskaart zal worden aangesloten bij het ontwerp van een reeds bestaand model. Het ontwerp onderscheidt zich van een reguliere identiteitskaart door een (Engelstalige) tekst aan te brengen dat het document niet geldig is voor reizen buiten het Schengengebied en een visueel teken dat de aandacht trekt. Hoewel de teksten op de kaart voor zichzelf zullen spreken, zal Nederland andere EU-landen, Schengenlanden en Turkije van het bestaan van dit nieuwe vervangende identiteitsbewijs op de hoogte stellen. Dit zal gebeuren via de reguliere kanalen die worden gebruikt bij de introductie van nieuwe identiteitsdocumenten. Dit om relevante instanties, zoals de grensbewaking en politie, te informeren over de nieuwe kaart en de beperkingen die daaraan zijn gekoppeld.

*4.3.3 Uitgifte vervangende identiteitskaart*

Het verstrekken van de vervangende identiteitskaart is, net als het verstrekken van het paspoort en de NIK, de verantwoordelijkheid van de autoriteit die bevoegd is tot verstrekking van reisdocumenten. Veelal zal dat de burgemeester zijn van de gemeente waar de persoon in het basisregister personen is ingeschreven.

Het vervangende identiteitsdocument dat aan betrokkene kan worden verstrekt, heeft een geldigheidsduur van vijf jaar. Er is voor gekozen de geldigheidsduur van het vervangende document niet gelijk te stellen aan de maximale periode waarvoor een uitreisverbod kan worden opgelegd. Het uitreisverbod wordt immers opgelegd voor een periode van maximaal zes maanden, maar kan worden verlengd. In dit licht is gekozen voor een langere geldigheidsduur van de vervangende identiteitskaart. Gekozen is voor een geldigheidsduur van vijf jaar, omdat het onwaarschijnlijk is dat een uitreisverbod aan betrokkene gedurende een langere tijd dan vijf jaar zal worden opgelegd. Met een geldigheidsduur van vijf jaar wordt aangesloten bij de geldigheidsduur van een document voor minderjarigen. Het is niet de bedoeling om betrokkene op hogere kosten te jagen dan strikt noodzakelijk is. Zodra het uitreisverbod is opgeheven, kan aan betrokkene weer een regulier reisdocument worden verstrekt.

## 5. Grondrechtelijk kader

Van belang is de vraag of voorliggend voorstel in overeenstemming is met diverse grondrechten en vrijheden, zoals gewaarborgd in de Grondwet, het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR). Naar de mening van de regering is dat het geval. In de hierna volgende paragrafen zal daar nader op worden ingegaan.

*5.1 Het recht het land te verlaten*

Het opleggen van een uitreisverbod, zoals opgenomen in het voorstel voor de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, en daaraan gekoppeld het weigeren of van rechtswege laten vervallen van een reisdocument, vormt een beperking van het recht het land te verlaten en van het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven. Deze rechten worden beschermd in artikel 2, vierde lid, van de Grondwet, artikel 12, tweede lid, van het IVBPR en artikel 2, tweede lid, van het Vierde Protocol van het EVRM, artikel 4, eerste lid, van het Vierde Protocol EVRM en artikel 45, eerste lid van het EU Handvest van de Grondrechten, respectievelijk artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het EU Handvest van de Grondrechten.

Een beperking van deze grondrechten is alleen toegestaan als deze beperking gerechtvaardigd is. Zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, is de regering van mening dat voor het in dat voorstel opgenomen uitreisverbod een afdoende rechtvaardiging voorhanden is. Het opleggen van een uitreisverbod beoogt namelijk fundamentele belangen van de samenleving te beschermen, te weten enerzijds de bescherming tegen in het buitenland te plegen handelingen die een bedreiging vormen voor de rechten en vrijheden van anderen en anderzijds de nationale veiligheid. Bovendien voldoet het uitreisverbod aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Dit voorstel van Rijkswet vormt naar de mening van de regering niet meer beperking dan de gerechtvaardigde beperking waarmee, zoals hiervoor reeds uiteen is gezet, het uitreisverbod gepaard gaat. De beperking van de bewegingsvrijheid van betrokkene en daarmee mogelijk ook de beperking voor zijn privéleven, familie- en gezinsleven vloeit reeds geheel voort uit het uitreisverbod, doordat het betrokkene niet is toegestaan om zich buiten het Schengengebied te begeven. Dit voorstel van Rijkswet verbindt aan dit uitreisverbod weliswaar het rechtsgevolg dat de reisdocumenten van betrokkene van rechtswege komen te vervallen, maar dat levert geen zelfstandige verdergaande beperking op van deze grondrechten.

*5.2 Discriminatieverbod*

De vraag rijst hoe het samenstel van maatregelen met als doel de uitreis van jihadisten te voorkomen (het opleggen van een uitreisverbod, het van rechtswege vervallen van een paspoort of identiteitskaart en het verstrekken van een aparte vervangende identiteitskaart aan deze personen) zich verhoudt tot het discriminatieverbod, zoals onder meer is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet, artikel 26 van het IVBPR, artikel 14 van het EVRM en in het twaalfde protocol bij het EVRM.

Op grond van artikel 1 van de Grondwet worden allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Dit beginsel is nader uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Deze wet verbiedt het maken van onderscheid tussen personen op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat bij verschillende vormen van economisch en maatschappelijk verkeer, tenzij de wet het maken van onderscheid toestaat dan wel het om indirect onderscheid gaat dat objectief gerechtvaardigd is.

Het verbod van discriminatie, zoals opgenomen in de hiervoor genoemde wetten en verdragen, verbiedt niet alleen directe, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie. Er is sprake van indirecte discriminatie indien het toepassen van neutrale criteria feitelijk leidt tot een discriminatoir resultaat, tenzij voor het verschil in behandeling een objectieve rechtvaardiging bestaat.[9]

De regering is van mening dat met het opleggen van het uitreisverbod, het daarmee samenhangende vervallen van een paspoort of identiteitskaart, en het bieden van de mogelijkheid om een vervangende identiteitskaart aan te vragen, geen inbreuk wordt gemaakt op het discriminatieverbod, zoals neergelegd in voornoemde wetten en verdragen.

De maatregelen die getroffen worden om het uitreizen van personen te voorkomen zijn neutraal geformuleerd en maken geen direct onderscheid naar persoonskenmerken, zoals afkomst of geloofsovertuiging. Er wordt dan ook geen direct onderscheid gemaakt op grond van ras, huidskleur of nationale of etnische afstemming. Indirect onderscheid op een van de voornoemde gronden kan echter niet op voorhand worden uitgesloten.

Deze indirecte discriminatie kan echter objectief gerechtvaardigd worden. De vraag of er een objectieve rechtvaardiging bestaat voor de voorgestelde maatregelen, voor zover die maatregelen leiden tot indirect onderscheid op een van de voornoemde gronden, moet worden beantwoord aan de hand van vijf criteria.

1. Gerechtvaardigd doel: wordt het onderscheid gemaakt voor een gerechtvaardigd doel/ heeft de onderscheidende maatregel wenselijke effecten?
2. Passend: is de maatregel nauwkeurig genoeg geformuleerd in verhouding tot het doel? Is de maatregel passend, treft het de juiste doelgroep of treft de maatregel onnodig veel personen, of niet de juiste personen?
3. Geschikt: kan het doel door het gemaakte onderscheid worden bereikt?
4. Subsidiariteit: kan het doel niet met andere middelen worden bereikt die minder inbreuk maken op het gelijkheidsbeginsel?
5. Proportionaliteit: is er sprake van evenredigheid tussen het nagestreefde doel en de aangetaste belangen?

*Gerechtvaardigd doel*

Met het uitreisverbod, zoals opgenomen in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, in combinatie met het in dit wetsvoorstel opgenomen voorstel voor het van rechtswege laten vervallen van het paspoort en de NIK van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, wordt beoogd een fundamenteel belang van de samenleving te beschermen, te weten enerzijds de bescherming tegen in door terroristen beheerd gebied te plegen handelingen die een bedreiging vormen voor de rechten en vrijheden van anderen en anderzijds de nationale veiligheid.

Zoals in paragraaf 2 van deze memorie uiteen is gezet, levert de aanwezigheid van uit Nederland afkomstige jihadisten in de conflictgebieden niet alleen risico's op voor de veiligheid in die gebieden zelf, maar vormt die ook een bedreiging voor de nationale veiligheid in Nederland zelf. Uitgereisde jihadisten kunnen anderen in Nederland inspireren om ook uit te reizen en hun contacten inzetten voor het faciliteren van de uitreis.

---

[9] Zie EHRM, D.H. and Others v. The Czech Republic, no. 57325/00, 13 november 2007, par. 175, 183 en 184; EHRM, Oršuš versus Croatia, no. 15766/03, 16 maart 2010, par. 150.

Daarnaast bestaat er het risico dat getrainde terroristen met strijdervaring naar Nederland terugkeren en hier mogelijk die ervaring zullen inzetten voor het plegen van terroristische misdrijven.

Dit algemene belang maakt het noodzakelijk om deze personen de uitreis naar strijdgebieden te verbieden en hen de daadwerkelijke uitreis te verhinderen door hun paspoort en NIK van rechtswege te laten vervallen en hen, zolang hen een uitreisverbod is opgelegd, geen nieuw paspoort of nieuwe NIK te verstrekken.

*Passend*

In het onderhavige wetsvoorstel is het van rechtswege vervallen van het paspoort en de NIK gekoppeld aan het uitreisverbod. Door deze rechtstreekse koppeling treft deze maatregel uitsluitend de personen ten aanzien van wie het gegronde vermoeden bestaat dat ze naar buiten het Schengengebied zullen afreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie.

*Geschikt*

Het hiervoor omschreven doel (voorkomen van uitreis van potentiële uitreizigers) wordt bereikt door het opleggen van een uitreisverbod aan de personen ten aanzien van wie het gegronde vermoeden bestaat dat ze naar buiten het Schengengebied zullen afreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie.
Echter, zoals hiervoor is aangegeven, is het daarnaast noodzakelijk om aanvullende maatregelen te treffen om te voorkomen dat potentiële uitreizigers, ondanks dat hen een uitreisverbod is opgelegd, toch naar strijdgebieden reizen. Met het van rechtswege laten vervallen van alle reisdocumenten, inclusief NIK, van betrokkenen worden de mogelijkheden om personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, te verhinderen om naar strijdgebieden uit te reizen, aanzienlijk vergroot. De maatregel is dus geschikt om het beoogde doel te bereiken.

*Subsidiariteit en proportionaliteit*

Het is niet mogelijk het doel met andere middelen te bereiken die minder inbreuk maken op het gelijkheidsbeginsel. Betrokkenen moet immers worden verhinderd dat zij met de reisdocumenten die in hun bezit zijn kunnen afreizen naar terroristische strijdgebieden door deze documenten van rechtswege te laten vervallen. De strijdgebieden in Syrië en Irak kunnen veelal relatief gemakkelijk met een NIK worden bereikt en om die reden is het noodzakelijk om ook de NIK van betrokkenen van rechtswege te laten vervallen. Dat heeft wel tot gevolg dat deze personen zich niet langer met hun NIK kunnen identificeren.
Een groot deel van deze personen zal hiervoor in de plaats ter identificatie een (brommer)rijbewijs kunnen gebruiken, maar de personen die niet over een rijbewijs beschikken, of in geval van identificatieverplichtingen waarbij een rijbewijs niet wordt geaccepteerd, zullen hiervoor een vervangende identiteitskaart moeten gebruiken.

Tegenover de zichtbaarheid die het gebruik van een vervangende identiteitskaart voor de betrokken burger met zich kan brengen staan de risico's die de aanwezigheid vanuit Nederland afkomstige jihadisten in conflictgebieden vormen voor de bevolking in de desbetreffende gebieden, maar ook voor de nationale veiligheid in Nederland zelf. Gelet hierop acht de regering de maatregelen niet disproportioneel.

De voornoemde maatregelen zijn naar de mening van de regering dan ook niet discriminatoir van aard.

*5.3 Mogelijke stigmatiserende effecten*

Hoewel de vervangende identiteitskaart in de WID wordt aangewezen als wettelijk identiteitsbewijs, en aldus naar gebruik geen onderscheid mag worden gemaakt tussen de identificatie met het paspoort/NIK of de vervangende identiteitskaart, is niet uit te sluiten dat desondanks van een dergelijke vervangende identiteitskaart een stigmatiserend effect zal uitgaan bij het gebruik in het maatschappelijk verkeer.

Gekozen is daarom voor een vervangend identiteitsbewijs dat aansluit bij een reeds bestaand ontwerp en dit in beperkte zin aan te passen. Dit sluit niet uit dat het gebruik van het document voor betrokkene in het maatschappelijk verkeer een stigmatiserend effect kan hebben. In het licht van de noodzaak om duidelijk te maken dat met het document niet buiten het Schengengebied mag worden gereisd, meent de regering dat in dit geval de belangen van betrokkene en het belang om het uitreizen te voorkomen door het gekozen ontwerp voldoende in balans zijn.

In dit verband wijst de regering ook op het feit dat de vervangende identiteitskaart waarschijnlijk slechts door een zeer beperkte groep personen zal hoeven te worden gebruikt in een beperkt aantal situaties. Dit beperkte gebruik kan echter ook bijdragen aan het stigmatiserende karakter van de kaart. Dit element zal dan ook moeten worden betrokken bij het opleggen van het uitreisverbod, in het kader van de beoordeling van de proportionaliteit van de maatregel voor betrokkene.

## 6. Rechtsbescherming

*6.1 Uitreisverbod*

De Minister van Veiligheid en Justitie zal het opleggen van een uitreisverbod op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding deugdelijk moeten onderbouwen. In het besluit moet in elk geval worden onderbouwd waarom er sprake is van «een gegrond vermoeden van uitreis met als doel aansluiting bij een organisatie die is aangewezen als een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.» Per individueel geval en per opgelegd verbod zullen bovendien de noodzaak en proportionaliteit afzonderlijk moeten worden gemotiveerd. Hierbij dient de Minister, zoals gezegd, ook andere (rechts-)gevolgen die voor betrokkene voortvloeien uit het uitreisverbod te betrekken, zoals het feit of betrokkene gebruik zal moeten maken van een vervangende identiteitskaart en de hinder die betrokkene daarvan mogelijk zal ondervinden in het maatschappelijke verkeer.

Alvorens de Minister van Veiligheid en Justitie een uitreisverbod oplegt, dient de betrokkene als hoofdregel te worden gehoord omtrent het voornemen tot het nemen van dat besluit.[10] Het is evenwel goed denkbaar dat het horen van betrokkene op grond van artikel 4:11, onderdelen a (vereiste spoed) en b (horen staat in de weg aan bereiken doel van de beschikking), van de Algemene wet bestuursrecht in voorkomende gevallen achterwege kan worden gelaten.

[10] Artikel 4:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Tegen het besluit staat rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter.[11] Dit betekent dat belanghebbenden binnen zes weken na de dag waarop een besluit omtrent een bestuurlijke maatregel is bekendgemaakt, een beroepschrift kunnen indienen bij de rechtbank.[12] Teneinde zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van een bestuurlijke maatregel is de rechtbank vervolgens verplicht om deze zaak versneld te behandelen.[13]

Bij de beoordeling van het beroep houdt de rechtbank rekening met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen (toetsing ex nunc)[14]. Dit in afwijking van het beginsel dat de bestuursrechter bij zijn toetsing uitgaat van de feiten en het recht zoals dat van toepassing was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit (toetsing ex tunc).

Net als voor het uitsluiten van de bezwaarfase geldt, is de ratio achter de ex nunc-toetsing dat een onrechtmatig opgelegde maatregel, of waarvan de rechtmatigheid is komen te vervallen, niet langer dient voort te duren dan strikt noodzakelijk.

Ook bij het uitreisverbod geldt de hoofdregel dat beroep de werking van het besluit waartegen het is ingesteld niet schorst.[15] Wel kan bij de voorzieningenrechter van de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening worden gedaan, strekkende tot schorsing van het bestreden besluit omtrent de bestuurlijke maatregel.[16] De voorzieningenrechter zal dat verzoek inwilligen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, een dergelijke voorlopige voorziening vereist.

*Vertrouwelijke informatie*

Voor een deel zal de informatie op grond waarvan het besluit tot het opleggen van een uitreisverbod plaatsvindt, informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreffen. Deze informatie zal niet in alle gevallen (volledig) openbaar mogen worden gemaakt of zelfs kunnen worden verstrekt aan de verdediging in het kader van beroep tegen een besluit van de rechtbank. Op dit punt volgt het wetsvoorstel onverkort de bestaande regelingen inzake informatieverstrekking en geheimhouding. De achterliggende overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de regeling in de artikelen 8:27, 8:28 en 8:29 Awb zijn ook hier aan de orde.[17]

Enerzijds is het een kwetsbaarheid dat de verdediging geen kennis kan nemen van deze stukken. Tegelijkertijd staan er, zeker in het geval van informatie van de veiligheidsdiensten, zwaarwegende belangen in de weg aan verstrekking van deze informatie aan de betrokkene of diens raadsman. Voor een belangrijk deel zal deze informatie immers slechts verkregen kunnen worden bij een absolute garantie van bescherming van de bron. Verstrekking hiervan zou niet alleen leiden tot gevaar voor de veiligheid van de bronnen, maar ook, op de langere termijn, tot een ernstige belemmering van de werkzaamheden van de veiligheidsdiensten.

---

[11] Dit volgt uit artikel 10 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.
[12] Artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht.
[13] Met toepassing van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht (zie artikel 5, eerste lid, van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding).
[14] Zie artikel 5, tweede lid, van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.
[15] Artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht.
[16] Artikel 8:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
[17] Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 119–120.

*6.2 Verval van rechtswege*

Bij verval van rechtswege wordt het reisdocument van rechtswege ongeldig. Het verschil met de vervallenverklaring is, dat bij de vervallenverklaring iemand de aanspraak op een reisdocument wordt ontzegd door een expliciete beslissing van de ingevolge de Paspoortwet daartoe bevoegde autoriteit na een afweging van de belangen van de houder en die van de instanties die om vervallenverklaring hebben verzocht. Bij verval van rechtswege dient het ontbreken van de aanspraak op het desbetreffende reisdocument als een gegeven door de met de uitvoering van dit wetsvoorstel belaste autoriteiten te worden aanvaard. Tegen het van rechtswege vervallen van het reisdocument staat geen bezwaar en beroep open.

Doordat het reisdocument van rechtswege vervalt, ontbreekt de overeenstemmingsprocedure als bedoeld in artikel 44, vierde lid, van de Paspoortwet. Deze procedure houdt in dat betrokkene kan verzoeken om het besluit tot vervallen verklaren acht weken aan te houden, teneinde met de signalerende autoriteit tot de overeenstemming te komen de signalering op te heffen. Echter, nu het verval van het reisdocument van rechtswege voortvloeit uit het besluit tot het opleggen van een uitreisverbod is in plaats daarvan de rechtsbescherming behorende bij dat besluit van toepassing. Zo dient de betrokkene als hoofdregel te worden gehoord voordat het besluit wordt genomen, tenzij spoed of doelmatigheid daarin in de weg staan[18], en staat rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter. Gezien de aard van de omstandigheden die leiden tot een uitreisverbod acht de regering bovendien een overeenstemmingsprocedure zoals voorgeschreven in de Paspoortwet niet opportuun omdat de kans dat deze tot een ander resultaat zal leiden nihil zal zijn en de procedure wel wordt verlengd.

Als de bestuursrechter oordeelt dat aan betrokkene ten onrechte een uitreisverbod is opgelegd, kan een voorziening worden getroffen voor het restitueren van de kosten aan betrokkene. Betrokkene heeft immers mogelijk ten onrechte kosten gemaakt of zal kosten moeten maken in verband met de aanvraag van een vervangende identiteitskaart respectievelijk met de aanvraag van een nieuw paspoort of Nederlandse identiteitskaart.

*6.3 Weigeren verstrekken nieuw reisdocument/NIK*

Op grond van het met dit voorstel van Rijkswet nieuw in te voeren artikel 23b van de Paspoortwet moet de aanvraag van een reisdocument of een NIK worden geweigerd indien tegen de betrokken persoon een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Zoals gezegd, kan de paspoortuitgevende instantie in dit geval, anders dan bij de andere weigeringsgronden van Hoofdstuk III van de Paspoortwet, geen eigen afweging maken om vast te stellen of het weigeren tot afgifte van een reisdocument of NIK in het geval van betrokkene noodzakelijk en proportioneel is. Een dergelijke integrale afweging heeft immers al plaatsgevonden door de Minister van Veiligheid en Justitie bij het besluit tot opleggen (of verlengen) van het uitreisverbod dan wel bij het besluit tot het al dan niet verlenen van ontheffing van het uitreisverbod. De beoordeling van het verzoek van betrokkene tot afgifte van een reisdocument of NIK beperkt zich in dit geval tot de feitelijke constatering of betrokkene ten tijde van de aanvraag een uitreisverbod is opgelegd. Indien dat het geval is, dient de uitgevende instantie de afgifte van een reisdocument of NIK te weigeren.

[18] Artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht.

Tegen de beslissing tot weigering van het verstrekken van een reisdocument of NIK, kan betrokkene een bezwaarschrift indienen bij de uitgevende instantie. Vervolgens staat beroep open bij de bestuursrechter.

**7. Wetgeving in omringende landen**

De ons omringende landen hebben vergelijkbare maatregelen getroffen om het uitreizen van jihadisten te voorkomen. Duitsland, Frankrijk en België hebben hiertoe wetgeving in voorbereiding of hebben deze reeds geïmplementeerd. De wetgeving maakt het mogelijk om een uitreisverbod op te leggen aan potentiële uitreizigers, het paspoort in te trekken en, voor zover in deze landen sprake is van een wettelijke identificatieplicht (vergelijkbaar met de Nederlandse WID), de nationale identiteitskaart te laten vervallen of om deze in te trekken. Tevens wordt het mogelijk om, indien de nationale identiteitskaart is ingetrokken, een alternatieve identiteitskaart te verstrekken.

In alle gevallen is het feit dat met de nationale identiteitskaart kan worden gereisd binnen de EU en naar Turkije van doorslaggevend belang geweest om het intrekken van de identiteitskaart en het verstrekken van een vervangend identiteitsbewijs mogelijk te maken. In tegenstelling tot het uitreisverbod van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding is het Franse en Duitse uitreisverbod gericht op het eigen grondgebied. Betrokkene krijgt een verbod om respectievelijk het Franse en het Duitse grondgebied te verlaten. De vervangende identiteitskaarten van deze landen zijn dan ook alleen geldig op het eigen grondgebied. België kent geen uitreisverbod, maar kan het paspoort en identiteitsdocumenten van potentiële uitreizigers intrekken. Betrokkene krijgt vervolgens een «attest» dat alleen in België als identificatiedocument geldig is. Het Verenigd Koninkrijk kent geen nationale identiteitskaart; vandaar dat de Britse wetgeving volstaat met het intrekken van het paspoort. Overigens is het voor de Britten ook relatief gesproken eenvoudiger de buitengrenzen te controleren. Niet alleen maken zij geen onderdeel uit van Schengen, het is alleen mogelijk het Verenigd Koninkrijk te verlaten via de lucht, de zee of de Kanaaltunnel. Hierdoor is het beter mogelijk alle uitreizigers te controleren dan op het vaste land van Europa. Niet alleen hebben de meeste landen op het vaste land geen grenscontroles meer, omdat deze alleen nog gebeuren aan de Schengenbuitengrenzen; ook is het veel eenvoudiger zonder controle uit te reizen over land.

**8. Consultatie**

Over een concept van dit wetsvoorstel stond van tot 15 juni 2015 tot 20 juli internetconsultatie open. In de internetconsultatie zijn drie reacties ontvangen (alle drie openbaar). Deze reacties hebben niet geleid tot een wijziging van de tekst van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting.

Daarnaast is advies ontvangen van de Raad voor de Rechtspraak en het College van procureurs-generaal[19]. De Raad voor de Rechtspraak (hierna: de Raad) ziet het wetsvoorstel in belangrijke mate als een afgeleide van het wetsvoorstel inzake de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding en het daarin geregelde uitreisverbod. De opmerkingen die de Raad heeft gemaakt ten aanzien van dat wetsvoorstel gelden ten aanzien van dit wetsvoorstel onverkort. De Raad verwacht dat invoering van het wetsvoorstel geen substantiële gevolgen heeft voor de werklast van de rechtspraak. De Raad geeft voorts aan zich te kunnen vinden in de redenering dat het vervallen verklaren van het paspoort en/of

[19] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de NIK geen zelfstandige verdergaande beperking van de genoemde grondrechten dan het uitreisverbod zelf oplevert.

Wel adviseert de Raad om de memorie van toelichting op een tweetal punten aan te vullen.
Zo is de Raad van mening dat in de memorie van toelichting niet helder uiteen wordt gezet wanneer, na het van rechtswege vervallen van het paspoort en/of de NIK, betrokkene een vervangende identiteitskaart dient aan te vragen om te voldoen aan de wettelijke identificatieplicht, in welke gevallen een ander identiteitsbewijs afdoende is en welk identiteitsbewijs het dan betreft. Zo zal bijvoorbeeld een vervangende identiteitskaart moeten worden aangevraagd als betrokkene een ander land binnen het Schengengebied wil bezoeken. De Raad adviseert om aan dit punt aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

Voorts vraagt de Raad aandacht voor de kostenaspecten die spelen bij het eventueel slagen van het beroep dat betrokkene instelt tegen het aan hem opgelegde uitreisverbod. In een dergelijk geval kan dit betekenen dat betrokkene ondertussen kosten heeft gemaakt voor de aanschaf van de vervangende identiteitskaart. Ook moet aan betrokkene een nieuw paspoort en/of NIK worden verstrekt. De Raad adviseert om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan het kostenaspect hiervan voor betrokkene.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de memorie van toelichting op deze punten aangevuld.

Ook is advies ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB)[20] en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)[21]. Deze organisaties geven in hun advies aan dit onderling te hebben afgestemd met elkaar en het Genootschap van Burgemeesters (NBG). Zowel VNG als NVvB wijzen allereerst op hun twijfels over de voorgestelde maatregelen vanwege de beperkingen op de controle op de geldigheid van reisdocumenten aan de grenzen. Dit is in het voorstel onderkend en is inherent aan het huidige systeem. Dit laat onverlet dat de voorgestelde maatregelen substantieel bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van het uitreisverbod. De VNG is in dit verband van oordeel dat een duurzame integrale aanpak zo dicht mogelijk bij de belevingswereld van deze jongeren en hun netwerken als een grote uitdaging te zien. Het zijn in de visie van de VNG vooral de gemeenten die hierin een rol hebben. Het kabinet deelt deze visie en zet daar ook op in het kader van het actieprogramma.

Tevens wijst de NVvB op het belang van een goede informatievoorziening over de voorstelde nieuwe maatregelen aan de gemeenten, met name voor de implementatie en het eventueel verstrekken van een vervangende identiteitskaart of een reisdocument met beperkingen in het geval dat er ontheffing wordt verleend. Dit zal in de uitvoering worden meegenomen. Verder wordt opgemerkt dat het wenselijk is om de inleverplicht van een van rechtswege vervallen verklaard document (die zal worden vermeld in de beslissing tot het opleggen van het uitreisverbod) bij de politie en niet bij de gemeente te beleggen. Dit vanwege de veiligheid van de baliemedewerkers. Ook de VNG pleit in haar advies voor het beleggen van de inname bij de politie of te kiezen voor justitiële invordering. De politie is op grond van artikel 55 Paspoortwet bevoegd tot inhouden van reisdocumenten. De Minister van Veiligheid en Justitie kan in zijn besluit tot het opleggen van een uitreisverbod vermelden dat deswege de reisdocu-

[20] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
[21] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

menten zijn vervallen en moeten worden ingeleverd bij de politie. Dit advies kan derhalve zonder verdere aanpassing van de wet- en regelgeving in de praktijk worden geïmplementeerd.

Tot slot vraagt de NVvB aandacht voor het kostenaspect. Op dit punt is de memorie van toelichting aangevuld.

Het College van procureurs-generaal heeft schriftelijk te kennen gegeven af te zien van het adviseren over het wetsvoorstel, omdat de expertise van het College zich niet uitstrekt over de voorgestelde wijzigingen van de Paspoortwet en omdat het wetsvoorstel geen relatie heeft met het strafrecht of het werk van het openbaar ministerie.

## 9. Uitvoeringslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten

*9.1 Uitvoeringslasten*

Naar verwachting zal het aantal personen aan wie een uitreisverbod wordt opgelegd, en van wie het paspoort en de NIK van rechtswege zullen vervallen, beperkt zijn. Tussen eind 2013 en eind november 2015 zijn er ongeveer 170 personen op grond van artikel 23 Paspoortwet opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen, omdat zij voornemens waren uit te reizen of reeds uitgereisd waren. Omdat het uitreisverbod alleen kan worden opgelegd aan personen die nog in Nederland (resp. het Schengengebied) verblijven en niet aan personen die zich reeds in het strijdgebied bevinden, zal het aantal personen aan wie een uitreisverbod wordt opgelegd en van wie het paspoort en de NIK van rechtswege vervallen, vermoedelijk geringer zijn. Het aantal personen dat vervolgens genoodzaakt zal zijn een vervangende identiteitkaart aan te vragen, is, zoals hiervoor al gesteld, nog kleiner, omdat immers een aanzienlijk deel vermoedelijk zal beschikken over een (brommer)rijbewijs om zich mee te kunnen identificeren.

De uitvoeringslasten voor de paspoortverstrekkende instanties zullen beperkt zijn. Er dient een aantal aanpassingen plaats te vinden in de ict-systemen waarmee identiteitsbewijzen worden aangevraagd en verwerkt. Zo moet geregistreerd worden dat aan betrokkene geen reguliere identiteitskaart mag worden verstrekt. Het is echter niet noodzakelijk om bijvoorbeeld in het Basisregister een aparte voorziening te maken om de vermissing van een vervangend identiteitsbewijs te registeren. Dat kan op dezelfde manier worden geregistreerd als een reguliere vermissing.

*9.2 Financiële gevolgen en administratieve lasten*

Het wetsvoorstel brengt een beperkte toename van de administratieve lasten met zich mee voor personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd. Zij zullen immers mogelijk een vervangende identiteitskaart moeten aanvragen. Om de administratieve en financiële belasting voor betrokkenen beperkt te houden, heeft de vervangende identiteitskaart een langere geldigheidsduur dan de duur waarvoor een uitreisverbod kan worden opgelegd. Mocht het uitreisverbod tussentijds worden opgeheven, dan heeft betrokkene uiteraard weer het recht een paspoort of NIK aan te vragen.

De leges voor de vervangende identiteitskaart zullen niet kostendekkend worden vastgesteld. Hoewel nog niet precies duidelijk is wat de kosten zijn voor het produceren van een vervangende identiteitskaart, zullen deze hoe dan ook hoger zijn dan de kosten van de reguliere kaart. Het gaat

immers waarschijnlijk om zeer kleine aantallen te produceren kaarten, waardoor de kosten per kaart relatief hoog zijn. De precieze leges zullen worden vastgesteld in het Besluit paspoortgelden. Hierbij zal tevens een voorziening worden getroffen voor het restitueren van de kosten aan betrokkene in het geval dat de bestuursrechter oordeelt dat aan betrokkene ten onrechte een uitreisverbod is opgelegd. Betrokkene heeft immers mogelijk naar later blijkt ten onrechte kosten gemaakt of zal kosten moeten maken in verband met de aanvraag van een vervangende identiteitskaart respectievelijk met de aanvraag van een nieuw paspoort en/of NIK.

De kosten voor de uitgevende instanties in het kader van de verstrekking van de vervangende identiteitskaart zullen naar verwachting niet hoger zijn dan de kosten voor de verstrekking van een reguliere identiteitskaart omdat er geen extra werkzaamheden voor de uitgevende instanties zijn voorzien.

## Artikelsgewijs

### *Vervangende Nederlandse identiteitskaart*

*Aanvraag en verstrekking (Artikel I, onderdeel D, G, I en K)*

Het met onderdeel D nieuw in de Paspoortwet in te voegen artikel 17 regelt de aanspraak op de verstrekking van de vervangende Nederlandse identiteitskaart. Een dergelijk document kan uitsluitend worden verstrekt aan personen aan wie een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.
Verder gelden om voor een dergelijk document in aanmerking te komen dezelfde eisen als die gelden voor het verstrekken van de NIK (onderdelen D en I), met dien verstande dat logischerwijs geen vervangende Nederlandse identiteitskaart kan worden verstrekt aan personen die verblijft in een land buiten het Schengengebied (het tweede lid van het voorgestelde artikel 17). Aan personen die in aanmerking komen voor een vervangende Nederlandse identiteitskaart is immers een verbod opgelegd om zich buiten het Schengengebied te begeven.

Met de wijzigingen van onderdeel G en K wordt geregeld welke instanties bevoegd zijn om aanvragen voor de vervangende Nederlandse identiteitskaart in ontvangst te nemen en deze te verstrekken. Net als bij de NIK wordt deze bevoegdheid belegd bij de burgemeester ten aanzien van ingezetenen in zijn gemeente, en de Minister van Buitenlandse Zaken voor zover het personen betreft die zich buiten het Koninkrijk, maar binnen het Schengengebied, bevinden.

Daarnaast kunnen in bijzondere gevallen ook andere autoriteiten worden aangewezen die bevoegd zijn om aanvragen voor de vervangende Nederlandse identiteitskaart in ontvangst te nemen en deze te verstrekken. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de burgemeesters van de zogenoemde grensgemeenten die op grond van artikel 7 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van aanvragen en het verstrekken van NIK's aan van personen die geen ingezetene van een gemeente zijn.

*Status (Artikel I, onderdeel A, en artikel V)*

Evenals de Nederlandse identiteitskaart wordt de vervangende identiteitskaart aangemerkt als identiteitskaart van het Europees deel van Nederland (artikel I, onderdeel A) en niet als reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Paspoortwet. De vervangende identiteitskaart is namelijk

nadrukkelijk niet bedoeld als reisdocument. De vervangende identiteitskaart kan immers uitsluitend worden afgegeven aan personen aan wie een verbod is opgelegd om buiten het Schengengebied te reizen. Om deze reden wordt net als bij de Nederlandse identiteitskaart in het document ook geen territoriale geldigheid vermeld (artikel I, onderdeel B, tweede lid).

Met de wijziging van artikel V wordt de Wet op de identificatieplicht gewijzigd teneinde de vervangende Nederlandse identiteitskaart aan te wijzen als identificatiebewijs als bedoeld in die wet. Hiermee wordt het voor de houder van de vervangende Nederlandse identiteitskaart mogelijk om zich in Nederland met een dergelijk document te identificeren in die gevallen dat er een identificatieplicht geldt.

*Vingerafdrukken (Artikel I, onderdeel B, eerste lid)*

In de vervangende Nederlandse identiteitskaart zullen, net als in de reguliere Nederlandse identiteitskaart, geen vingerafdrukken worden opgenomen. Artikel 3, tweede lid, van de Paspoortwet dient hiertoe te worden gewijzigd.

***Van rechtswege vervallen reisdocumenten*** *(Artikel I, onderdeel C, N en K)*

Artikel I, onderdeel N, voorziet in het van rechtswege vervallen van reisdocumenten van de persoon aan wie een uitreisverbod is opgelegd op grond van artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding door deze grond toe te voegen aan artikel 47 van de Paspoortwet.
Met het van rechtswege vervallen van deze documenten dient ook te worden geregeld dat de gegevens met betrekking tot deze documenten worden opgenomen in het basisregister reisdocumenten, waarin de gegevens zijn opgenomen van reisdocumenten die niet meer in omloop mogen zijn. Met de wijziging van artikel I, onderdeel C wordt hierin voorzien.
Daarnaast dient ook een wijziging te worden doorgevoerd in artikel 42, derde lid, onderdeel c, van de Paspoortwet teneinde te voorkomen dat een reeds aangevraagd reisdocument wordt uitgereikt aan een persoon aan wie in de periode tussen het aanvragen, verstrekken en uitreiken een uitreisverbod is opgelegd. Artikel I, onderdeel K, voorziet in deze wijziging.

***Weigeren afgifte reisdocumenten*** *(artikel I, onderdeel E, F, L en M)*

Om te voorkomen dat aan een persoon wiens reisdocument van rechtswege is vervallen omdat aan deze persoon een uitreisverbod is opgelegd, een nieuw reisdocument moet worden verstrekt, wordt aan de weigeringsgronden van Hoofdstuk III een nieuwe weigeringsgrond toegevoegd (artikel I, onderdeel E). Indien aan een persoon een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, dient de afgifte van een reisdocument te worden geweigerd. Zoals in het algemene deel van de memorie is toegelicht, geldt dit eveneens voor de afgifte van de NIK. Om dit mogelijk te maken dient artikel 46a van de Paspoortwet, waarin is bepaald dat de NIK niet vervallen kan worden verklaard of geweigerd, te worden gewijzigd (onderdel M).

Anders dan bij de andere weigeringsgronden van Hoofdstuk III is de nieuwe weigeringsgrond van artikel 23b imperatief geformuleerd.

Dat betekent dat de afgifte van het reisdocument dient te worden geweigerd indien sprake is van de situatie waar artikel 23b op ziet. De paspoortuitgevende instantie kan hierbij geen nadere eigen afweging maken. Een dergelijke afweging heeft namelijk al plaatsgevonden door de Minister van Veiligheid en Justitie bij het opleggen van het uitreisverbod. Om die reden wordt in dit geval ook afgeweken van de procedure die ingevolge de artikelen 44, vierde lid, 45 en 46 van de Paspoortwet, wordt doorlopen wanneer sprake is van de weigeringsgronden, genoemd in de artikelen 18 tot en met 23a en 24 (onderdeel L). Er geldt wel één uitzondering op de regel dat de aanvraag voor een reisdocument moet worden geweigerd indien sprake is van de weigeringsgrond van artikel 23b. Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding kan de Minister van Veiligheid en Justitie betrokkene tijdelijk ontheffing verlenen van het verbod om zich buiten het Schengengebied te begeven. Indien een dergelijke ontheffing is verleend, dient aan betrokkene een reisdocument te kunnen worden verstrekt met een dusdanige beperkte tijdelijke en territoriale geldigheid als de ontheffing vereist. Het tweede lid van het met onderdeel K in de Paspoortwet in te voegen artikel 46a0 voorziet in deze mogelijkheid.

In verband met het toevoegen van een nieuwe weigeringsgrond en de imperatieve formulering van deze weigeringsgrond dient tevens een aantal tekstuele wijzigingen te worden doorgevoerd in artikel 25 (artikel I, onderdeel E)

***Wijziging andere (Rijks-)wetten*** *(Artikel II tot en met IV)*

De Rijkswet op het Nederlanderschap, de Wet betreffende de positie van Molukkers en het Wetboek van Strafrecht BES moeten worden aangepast om daarin in de artikelen waarin naar de Nederlandse identiteitskaart wordt verwezen ook een verwijzing naar de vervangende Nederlandse identiteitskaart op te nemen. Niet beoogd is verandering aan te brengen in het toepassingsbereik van de artikelen uit de eerdergenoemde wetten.

***Samenloopbepaling (Artikel VI)***

Indien de Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie (Stb. 2009, 252) eerder in treedt dan deze wet, kunnen zijn drie onderdelen van dit wetsvoorstel niet als zodanig in werking treden. Artikel VI bevat de noodzakelijke aanpassingen.

Ten eerste hoeft artikel 4a, derde lid, niet te worden gewijzigd, nu dit artikel door bovengenoemde wet zo wordt geredigeerd dat daaronder mede alle van rechtswege vervallen reisdocumenten worden verstaan, waaronder dus vervangende identiteitskaarten.

Ten tweede wordt er rekenschap van gegeven dat bovengenoemde wet artikel 42, derde lid, onderdeel c lettert tot onderdeel d.

Ten derde vervalt artikel 47, derde lid, door bovengenoemde wet, in samenhang met artikel II, zesde lid, van de Rijkswet van 8 maart 2012 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het vervallen van de mogelijkheid tot bijschrijving van kinderen (Stb. 2012, 107), waardoor de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van dit lid overbodig wordt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk